



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 1/2017

Instruction civique ou éducation à la citoyenneté ?

Une différence bien plus profonde qu'il n'y paraît

SCHMITT NICOLAS, Dr. en droit*

Nombre d'études internationales et nationales démontrent que les jeunes Suisses sont particulièrement ignorants sur le plan de l'instruction civique. Tout aussi nombreux sont les politiciens et les citoyens qui s'en inquiètent et souhaitent que l'instruction civique soit à la fois plus et mieux enseignée. Les cantons se disent pleinement conscients du problème et considèrent que cette branche est essentielle pour la préservation d'une démocratie fonctionnelle. En dépit de ces paroles lénifiantes, force est de constater qu'il existe un fossé entre les espérances patriotiques et la réalité pédagogique. L'instruction civique est devenue « éducation à la citoyenneté », une branche transversale qui hésite entre savoir scolaire et expériences vécues. On oserait presque la qualifier de « fourre-tout », tant elle est dépourvue de cadre précis (horaire, programme, notes, examens) et laissée entièrement à la merci des enseignants, qui sont souvent peu inspirés par cet enseignement d'autant plus aride qu'il rebute également les élèves. La solution consiste-t-elle à transformer les élèves en militants ou à considérer que vivre ensemble dans une même classe représente une expérience suffisante de la démocratie ?

Au final, la situation semble bloquée, ce qui est regrettable à l'heure où des connaissances approfondies en matière institutionnelle contribueraient à assainir un débat démocratique parasité par le populisme et ses solutions simplistes.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Table des matières

I.	Le pourquoi de cette recherche.....	3
II.	Un constat: la médiocrité des élèves en Suisse dans cette branche	4
	1. Les enquêtes internationales	4
	2. Les études et « impressions » nationales	4
III.	Une revendication simple, ancienne et universelle : une « <i>Schulfach</i> » comme les autres	5
IV.	Petit panorama de l’instruction civique dans les cantons suisses	7
V.	Un changement de paradigme.....	8
	1. Du côté romand: le PER	9
	2. Du côté alémanique : le « Lehrplan21 »	10
	3. Les autorités cantonales dans ce changement de paradigme	11
VI.	Les conséquences potentielles.....	12
VII.	Le lien entre éducation civique et démocratie	13
	1. Comparaison internationale	13
	2. L’importance de l’instruction civique dépasse le cadre scolaire	14
VIII.	Conclusion générale: deux grands fossés	14

*On veut transformer en programmeur informatique
des enfants qui ne savent pas encore lire et écrire*

Michel Onfray¹

I. Le pourquoi de cette recherche

L'Institut du Fédéralisme a été mandaté par un groupe de citoyens tessinois ayant lancé une initiative populaire réclamant l'introduction d'une « nouvelle » branche d'enseignement, l'instruction civique. Conduits par le Dr. Alberto Siccardi², ce comité était intéressé à connaître le statut de l'enseignement de l'instruction civique en Suisse, car il avait l'impression qu'il était fort difficile de trouver des informations à ce sujet. Le texte de l'initiative décrit clairement la problématique :

Les citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent que l'article 23a du chapitre 6 de la loi scolaire du 1^{er} février 1990 soit modifiée de manière à ce que dans les écoles moyennes, moyennes supérieures et professionnelles il soit introduit une nouvelle branche d'enseignement appelée « Education civique, à la citoyenneté et à la démocratie directe » qui disposerait d'une base légale adoptée par un vote distinct ; une telle branche devrait être obligatoire et enseignée pendant au moins deux heures par mois ; de manière à éviter une augmentation des heures totales d'enseignement et les coûts y afférents, il est proposé de rattacher le temps nécessaire aux heures d'histoire. (trad.)

Les initiants se sont adressés à l'Institut du Fédéralisme pour obtenir un panorama de l'enseignement de l'éducation civique en Suisse, de manière à mieux cerner l'intégration de leur initiative dans le paysage civique suisse. L'exercice s'est révélé plus complexe qu'il n'y paraît, et cela pour deux raisons. Premièrement, il est difficile d'obtenir des informations précises sur une matière dont l'enseignement manque singulièrement d'homogénéité, ce qui est précisément l'un des griefs dont elle est accusée : « *Une vue d'ensemble comparative de l'éducation civique en Suisse fait également défaut* »³. Deuxièmement, l'instruction civique a connu une mutation : elle est devenue une branche transversale dont l'enseignement est dilué dans plusieurs autres branches, quand ce n'est pas dans une série de concepts encore plus vagues et farouchement insaisissables.

Très aimablement, et nous l'en remercions infiniment, Alberto Siccardi a accepté de partager avec nos lecteurs intéressés quelques-uns des enseignements de cette recherche (qui représente dans sa version originale deux classeurs fédéraux).

* Collaborateur scientifique supérieur, Institut du Fédéralisme (nicolas.schmitt@unifr.ch).

¹ Grande interview, *Le Temps* du samedi 11 mars 2017, p. 11 .

² Au nom du Comité Promoteur de l'Initiative Populaire « *Educhiamo i giovani alla cittadinanza (diritti e doveri)* ».

³ Postulat 16.4095 Andrea Caroni, Stratégie globale en matière d'éducation civique en Suisse, adopté le 06.03.2017.

II. Un constat: la médiocrité des élèves en Suisse dans cette branche

Une impression générale au sein de la société, corroborée par des études scientifiques, montre que les jeunes Suisses sont peu et mal instruits pour tout ce qui concerne les connaissances liées à l'enseignement traditionnellement baptisé « éducation civique ». Ce constat est partagé même par le Conseiller fédéral Pascal Couchepin : « L'étude citée n'est malheureusement ni la première ni la seule à relever les lacunes en matière d'éducation civique que présentent les élèves suisses. »⁴

1. Les enquêtes internationales

Selon une enquête PISA⁵, les jeunes Suisses ont été classés 21^{ème} sur 28 pour ce qui concerne l'intérêt politique⁶. Par ailleurs, la Suisse s'est classée 19^{ème} dans une étude de l'IEA [Association internationale pour l'évaluation des compétences éducationnelles] sur l'éducation civique des jeunes de 14 ans dans 28 pays⁷. Selon cette étude, les notions politiques des jeunes Suisses sont en dessous de la moyenne, leur capacité d'interprétation de la politique est dans la moyenne, mais leur capacité d'engagement politique est en queue de classement, ce qui ne manque pas d'être paradoxal au pays de la démocratie directe. De leur côté, les élèves suisses qualifient d'insatisfaisant l'enseignement reçu⁸.

2. Les études et « impressions » nationales

Dans presque tous les cantons suisses, ce sont des dizaines et des dizaines d'interventions parlementaires (nous en avons dénombré plus de 76 ces dernières années) qui, d'une manière ou d'une autre, se préoccupent de la manière jugée médiocre dont l'instruction civique est dispensée dans les écoles.

A titre d'exemple, une motion bernoise fait référence aux résultats catastrophiques de l'étude menée par les HEP [Hautes écoles pédagogiques] de Berne, Zoug et Argovie, selon laquelle les élèves des écoles suisses ne savent pratiquement rien du système politique de leur pays ; ainsi, 90 pour cent des élèves interrogés ne connaissaient pas le nom du législatif au niveau fédéral⁹. En outre, presque 70 pour cent des élèves supposent que c'est le Conseil fédéral qui décide si un référendum est accepté ou non¹⁰.

Un postulat de Bâle-Campagne a été inspiré par les demandes des jeunes eux-mêmes, résultant des observations du Forum des Jeunes, qui ont constaté que par exemple un banal « Quizz » avec des

⁴ Réponse à la question Pascale Bruderer 06.5242, le 11.12.2006.

⁵ Le programme PISA (acronyme pour « Program for International Student Assessment » en anglais, et pour « Programme international pour le suivi des acquis des élèves » en français) est un ensemble d'études menées par l'OCDE et visant à la mesure des performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres. Leur publication est triennale. La première étude fut menée en 2000.

⁶ Cité notamment par un postulat FR du 12.09.2003 ; 233.03 DICS/DIAF ou une interpellation SZ I 11/10 du 13.09.2010.

⁷ IEA Civic Education Study (Judith Torney-Purta, Rainer Lehmann, Hans Oswald und Wolfram Schulz, Demokratie und Bildung in 28 Ländern - Politisches Verstehen und Engagement bei Vierzehnjährigen).

⁸ SWI swissinfo.ch – L'éducation politique dans un paquet cadeau (3 janvier 2006).

⁹ M 257/2006.

¹⁰ Etude citée dans la question déposée par Pascale Bruderer Wyss le 11.12.2006, à laquelle le Conseiller fédéral Pascal Couchepin a répondu en faisant part de ses préoccupations.

questions simples (Combien de membres compte le Conseil national ? Citez les sept Conseillers fédéraux) donnait des résultats qualifiés de décevants (« *ernüchternd* »)¹¹.

Il en est allé de même lors des débats parlementaires relatifs à la motion populaire fribourgeoise intitulée « Pour une instruction civique sérieuse »¹². Tous les intervenants ont souligné la faiblesse des jeunes en la matière.

Un sondage oral effectué par le canton de Thurgovie a fait avec grande impuissance des constatations similaires¹³. Pour lancer une pétition en la matière, les jeunes PDC thurgoviens ont réalisé un sondage « sans prétention » dans les écoles moyennes du canton. Si 84% des personnes interrogées connaissaient l'existence de trois pouvoirs dans l'Etat, 42% ne savaient pas par qui le Conseil fédéral était élu et la moitié considérait qu'il existait un droit constitutionnel au travail¹⁴.

De son côté, un postulat zurichois relève également les lacunes en la matière ; il cite une étude de 1999 décrivant une situation considérée comme insatisfaisante¹⁵. Quant à lui, un député valaisan évoque en ces termes ses tentatives pour attirer la classe des jeunes citoyens : « On se retrouve face à des individus qui n'ont aucune connaissance de base dans le domaine de l'instruction civique. »¹⁶

Pour couronner le tout, il semble bien que cette instruction civique lacunaire¹⁷ fait que les jeunes eux-mêmes sont peu sensibles aux cours de citoyenneté. Cet ensemble de défaillances n'est pas loin de constituer un cercle vicieux.

III. Une revendication simple, ancienne et universelle : une « *Schulfach* » comme les autres

Pour briser le cercle vicieux, les initiants tessinois partagent avec de nombreuses personnes mécontentes du système actuel une idée très simple. Face au constat: « Les informations de base relative à notre système étatique font défaut »¹⁸, il convient d'instaurer l'instruction civique comme une véritable « *Schulfach* » obligatoire et éliminatoire. De telles demandes avaient déjà été exprimées au début du XXI^{ème} siècle¹⁹, par exemple dans le canton de St.Gall, mais déjà à l'époque la réponse du Conseil d'Etat était allée dans une direction diamétralement opposée. Une nouvelle interpellation dans le même canton a redemandé la création d'une véritable branche d'enseignement, et le Conseil

¹¹ Postulat vom 24.01.2013: Einführung in «Staatskunde und Politik» an des Schulen der Sekundarstufe II; Nr. 2013-028.

¹² Du 10.09.2012 ; MP 1501.12.

¹³ Auswertung der mündlichen Befragungen in den Schulhausteams der Sekundarschulzentren (Document écrit envoyé par le canton).

¹⁴ Ce qui est encore peu... Cf. « JCVP Thurgau fordert mit Petition mehr Staatskunde », vom 13.06.2013; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

¹⁵ Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 19/2008 betreffend Politische Bildung, vom 30.03.2010; Nr. 4676 (KR-Nr. 19/2008).

¹⁶ Délibérations du Grand Conseil relatives au postulat 3.022 concernant l'éducation civique des jeunes ; cf. mémorial du Grand Conseil, mars 2006.

¹⁷ Article de SWIswissinfo par Laureline Duvillard (08.06.2011) ; [Pour lire le texte](#).

¹⁸ « Grundlegende Informationen zu unserem Staatswesen fehlen »; Interpellation Susanne Oberholzer – Protokoll des Grosses Rates TG vom 11.06.2008.

¹⁹ Cf. p. ex. Interpellation SG vom 26.09.2001: Neutrale politische Bildung in der Schule, vom 06.11.2001; Nr. 51.01.81 [Autor-in: Herr oder Frau Büeler-Flawil (Schriftliche Antwort der Regierung)].

d'Etat y a répondu en associant l'instruction civique à des concepts aussi vagues que « individu et société » et « espaces et temps ²⁰».

Une telle demande transcende pourtant les clivages politiques. Elle peut émaner aussi bien des jeunes radicaux bâlois²¹ (BS), des jeunes PDC thurgoviens (TG), qui veulent aussi que l'instruction civique soit une branche spécifique faisant l'objet d'une leçon hebdomadaire pendant au moins un semestre²², que des jeunes socialistes neuchâtelois²³.

Au surplus, l'opinion des initiants tessinois est partagée par de nombreux citoyens. Ainsi, selon un sondage gfs.bern publié le 5 août 2014, une large majorité de la population souhaite qu'il y ait davantage d'instruction civique dans les écoles²⁴.

Ces préoccupations sont universelles, puisqu'elles montent des cantons jusqu'au sein de l'Assemblée fédérale. Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées à Berne à ce sujet. Un postulat du 19.09.2013 au Conseil National est intitulé : « Education civique au secondaire II. Bilan »²⁵. Il demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur la place réelle de l'éducation civique dans la formation générale des jeunes du secondaire II. Le postulat a fait l'objet d'un rapport du Conseil fédéral publié en juin 2016²⁶.

Le Conseil fédéral lui-même s'est penché sur certains aspects de l'éducation civique en Suisse dans les réponses qu'il a données aux interventions Aubert 13.3751 (éducation civique au secondaire II), Reynard 14.3470 (droit de vote à 16 ans), Masshardt 14.4267 (aspects institutionnels et financiers), Masshardt 15.4023 (formation professionnelle), Amherd 16.3833 (éducation civique au secondaire I) et Müller Damian 16.3780 (système de milice). D'autres interventions sont très récentes :

Postulat 16.3962 : Participation politique des jeunes. Renforcer l'éducation à la citoyenneté et évaluer un abaissement de l'âge du droit de vote (Mathias Reynard, groupe socialiste), le 08.12.2016 ; il demande notamment un renforcement de l'éducation à la citoyenneté.

Postulat 16.4095 : Stratégie globale en matière d'éducation civique en Suisse (Andrea Caroni, groupe libéral-radical), déposé au Conseil des Etats le 15.12.2016 et adopté le 06.03.2017 ; l'objectif est d'assurer le maintien et l'amélioration des compétences de la population dans le domaine de la participation politique.

²⁰ Interpellation SG vom 25.09.2007: Staatskundeunterricht an den St.Galler Schulen (Schriftliche Antwort der Regierung) vom 30.10.2007; 51.07.71.

²¹ Basler Jungfreisinn will obligatorische Staatskunde; Basler Zeitung vom 07.10.2008; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

²² Ce qui est encore peu... Cf. « JCVP Thurgau fordert mit Petition mehr Staatskunde », vom 13.06.2013; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

²³ Motion populaire des Jeunes Socialistes Neuchâtelois (JSN) 11.189, du 29 novembre 2011, « Pour une meilleure formation citoyenne de la jeunesse » ; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

²⁴ Etude de planification de l'intérêt politique et de la participation des jeunes, Réalisée pour easyvote – Un projet de la Fédération Suisse des Parlements des Jeunes (FSPJ), Berne, le 6 octobre 2014 Copyright by gfs.bern; [Cliquer ici pour accéder au texte](#).

²⁵ Intervention 13.3751 déposée par Josiane Aubert ; le postulat a été adopté.

²⁶ On peut le télécharger [en cliquant ici](#) (version allemande) ou [en cliquant ici](#) (version française).

Mais pourquoi donc la population ressent-elle une lacune en la matière ? « Depuis la fin de la Guerre froide, l'enseignement de l'histoire et de la politique a perdu de sa substance », explique Daniel V. Moser, professeur à la Haute Ecole pédagogique de Berne²⁷.

Lors des discussions devant le Grand Conseil ayant entraîné le rejet d'une motion genevoise, le rapporteur du groupe socialiste a résumé le problème : « Or actuellement, à l'école publique genevoise, les élèves ne suivent qu'une heure de cours d'éducation citoyenne ou éducation civique – peu importe comment on la nomme – au cycle d'orientation, et c'est tout : à notre sens, cela ne donne absolument pas aux futurs citoyens les outils et connaissances nécessaires à l'exercice de leur rôle civique.²⁸ »

IV. Petit panorama de l'instruction civique dans les cantons suisses

Réaliser un panorama de cet enseignement en Suisse s'est révélé malaisé. Comme les informations restent lacunaires en la matière, p. ex. quand on parcourt les lois cantonales dans les recueils systématiques ou en recourant à un site comme www.lexfind.ch, il a fallu procéder à un petit sondage auprès de quelques cantons représentatifs ou alors tirer des enseignements indirects par le biais p. ex. des réponses fournies à des interventions parlementaires. Les résultats de cette recherche sont tout de même édifiants.

L'instruction civique ne fait pratiquement jamais l'objet d'un enseignement spécifique. Reflet d'un véritable changement de paradigme (cf. infra V.), elle est toujours rattachée à un ou plusieurs autres enseignements. Cette absence de spécificité n'est pas propre à l'éducation civique ; on la retrouve par exemple dans la manière dont l'histoire est traitée. Ainsi le PER (Plan d'études romand) explique, avec la phraséologie ampoulée qui est la sienne, qu'à l'école obligatoire l'apprentissage de la seconde guerre mondiale est optionnel, ce qui fait sursauter certains enseignants :

En clair, aucun sujet n'est imposé, il suffit de traiter des domaines compatibles avec d'autres objectifs que l'on trouve dans une partie dénommée « Etude des permanences et changements dans l'organisation des sociétés » [...] Dans un tel cas de figure, on se retrouvera avec des jeunes qui sauront identifier les références historiques dans des représentations documentaires ou de fiction (bien que sans connaissances préalables, cela reste à démontrer) ou identifier la pluralité des organisations du temps mais qui n'auront jamais entendu parler d'Hitler, de Staline ou autre Stalingrad.²⁹

Notre modeste sondage a fait apparaître une conclusion limpide : même si la situation de l'éducation civique varie fortement selon les cantons, elle est elle aussi fragmentaire, ne fait jamais l'objet d'un enseignement spécifique et reste fondamentalement une branche transversale, autrement dit associée à au moins une autre branche (souvent l'histoire) mais souvent à plusieurs branches ou domaines d'études. Chaque canton inscrit l'instruction civique dans les domaines qui lui paraissent les plus appropriés, mais de la sorte cet enseignement est dilué dans les autres cours. Au surplus, le fait qu'il ne fasse pas l'objet d'un enseignement spécifique signifie qu'il est laissé à l'arbitraire des ensei-

²⁷ SWI swissinfo.ch – L'éducation politique dans un paquet cadeau (3 janvier 2006).

²⁸ Mise aux voix, la proposition de motion 2186 a été rejetée par 47 non contre 36 oui et 1 abstention ; pour suivre les débats : [cliquer ici pour accéder au texte](#).

²⁹ LesObservateurs.ch : A l'école obligatoire, l'apprentissage de la seconde guerre mondiale est optionnel avec le PER (3 septembre 2014) : [cliquer ici pour accéder au texte](#).

gnants. Ceux-ci devront accepter de lui faire une place dans leurs cours, et l'on peut comprendre qu'ils soient parfois réticents à le faire, ne serait-ce que parce que la branche est peu appréciée des élèves.

V. Un changement de paradigme

Depuis une vingtaine d'années, les pédagogues considèrent que l'enseignement traditionnel de l'instruction civique représente une manière trop ennuyeuse d'enseigner les rapports de l'homme à l'Etat. Pour eux, il convient de dépasser un simple savoir qualifié de livresque et d'aride, pour faire de cet enseignement la clé de l'accès du citoyen au monde. Ce faisant, les pédagogues proposent de renoncer à un enseignement spécifique et d'intégrer l'éducation à la citoyenneté à divers cours plus ou moins apparentés (histoire, géographie etc.) pour permettre aux élèves de vivre une véritable expérience de démocratie leur permettant d'accéder à une conscience supérieure de la citoyenneté.

C'est peut-être un document fondamental de la CDIP qui, en 2000, a constitué l'acte de naissance d'une mutation entre « instruction civique » et « éducation à la citoyenneté », porteuse d'espérances probablement illusoires³⁰ ; on y lit en effet :

Au niveau des contenus de l'éducation à la citoyenneté, il faut donner plus de poids aux revendications récurrentes prônant un passage des thématiques juridico-institutionnelles vers des thématiques centrées sur les rapports éthiques et procéduraux qui caractérisent la vie démocratique.

Ce changement terminologique n'est pas simplement sémantique, comme les caissières devenues hôtesses de caisse ou les balayeurs devenus techniciens de surface. C'est le reflet d'un changement plus profond, un véritable changement de paradigme, qui n'envisage plus l'apport d'un enseignement objectif de faits liés aux institutions politiques d'ici et d'ailleurs, mais envisage de faire partager aux élèves une expérience, un ressenti, une émotion, voire une compréhension profonde de l'état de citoyen. On peut à bon droit se demander si la chose est possible³¹.

Considérer que « tout est civisme » et que les élèves sont des sortes d'éponges s'imbibant de citoyenneté au fil de leurs expériences concrètes, cela représente un raccourci un peu hardi et contient en germe un sérieux problème : si l'idée n'est en soi pas erronée, elle n'est pas suffisante non plus, car les élèves ne disposeront jamais des bases nécessaires à un savoir plus complexe qu'il n'y paraît. Or, comment construire une véritable connaissance si les fondements mêmes font défaut ? C'est sans doute cette dérive vers un enseignement à la fois transversal et constructiviste qui effraie tant les nombreux auteurs d'initiatives et d'interventions parlementaires.

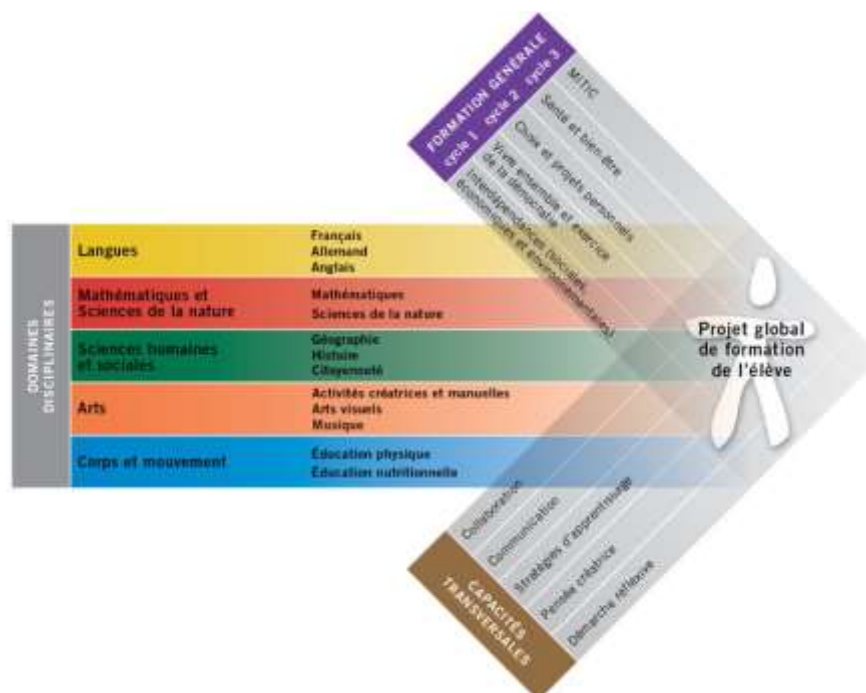
Ce changement sémantique (et tout ce qu'il implique) transcende le « Röstigraben » car on le retrouve aussi bien dans le PER (Plan d'études romand) que dans le « Lehrplan21 ».

³⁰ CDIP – Education à la citoyenneté en Suisse : Rapport final, p. 27 ; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

³¹ Ce genre de problème ne touche pas seulement la Suisse. Dans l'interview citée en épigraphe le philosophe Michel Onfray ajoute à propos de la France : « Cette même Education nationale a déjà enterré l'apprentissage et la mémoire au profit du développement d'une hypothétique créativité ».

1. Du côté romand: le PER

Le Plan d'Etudes Romand (PER)³² a été adopté à Neuchâtel le 30 janvier 2003. Il s'agit d'un document fort complexe décrivant avec un luxe de détails spectaculaire la manière d'organiser l'enseignement. Paradoxalement, au milieu de tant d'informations, on chercherait en vain une branche spécifique intitulée « Education à la citoyenneté ».



En le parcourant, on se rend compte de la dimension constructiviste³³ de la pédagogie qui y est proposée. Retrouver des traces de l'éducation à la citoyenneté dans le PER relève du parcours du combattant tant elle est diluée dans toute une série de « pôles » divers et variés. La seule mention expresse de l'éducation à la citoyenneté dans le PER est faite en ces termes :

*Cette dernière est destinée à préparer les élèves à participer activement à la vie démocratique en exerçant leurs droits et responsabilités dans la société. Elle articule des connaissances et **une pratique citoyenne effective** dans le cadre des cours, de la classe et de l'établissement, ainsi qu'une ouverture aux enjeux de société. Pour ce faire, l'Éducation à la citoyenneté s'organise autour de trois pôles en interaction : Citoyenneté et institutions, Pratique citoyenne à l'école, Citoyenneté et enjeux de société.*

De son côté, le domaine des « Sciences humaines et sociales » comprend l'Histoire, la Géographie et la Citoyenneté ; il vise l'acquisition de connaissances, de compétences et de méthodes propres aux

³² [Cliquer ici pour accéder au texte.](#)

³³ Par opposition à l'instructionnisme.

Sciences humaines. Les approches et démarches abordent les relations de l'Homme avec l'espace, le temps et la société ; elles visent la compréhension des réalités sociales dans leurs dimensions spatiales et temporelles. En lisant les Commentaires généraux du domaine « Sciences humaines et sociales », on y trouve une richesse conceptuelle positivement vertigineuse, dont on peut légitimement se demander s'il sera possible de la transmettre à des élèves qui ne sont pas universitaires, et si oui de quelle manière. Les résultats médiocres de ces derniers en matière d'instruction civique semblent confirmer la difficulté d'une telle entreprise.

Le propos de l'enseignement de la Citoyenneté est de contribuer à une meilleure compréhension du rôle des individus et des collectivités dans le monde actuel. La citoyenneté est considérée dans son sens le plus large, et pas seulement au niveau de l'exercice de droits politiques. Ainsi envisagé, l'enseignement de la citoyenneté en milieu scolaire s'ouvre aux enjeux de société; elle peut concerner les problématiques politiques, sociales, environnementales, économiques, religieuses, culturelles et sportives. Elle englobe un éventail d'activités très diverses (débat, engagement démocratique au sein de la classe ou de l'établissement par exemple), qu'elle articule avec l'acquisition de connaissances sur des thèmes en lien avec l'actualité dans la mesure du possible³⁴.

2. Du côté alémanique : le « Lehrplan 21 »

Le « Lehrplan 21 » est le pendant du PER pour la Suisse alémanique³⁵. Contrairement au PER entré en vigueur il y a plus de 10 ans, le « Lehrplan 21 » a été élaboré par la « Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) » entre 2010 et 2014. Ce premier plan d'étude pour l'école primaire commun aux cantons germanophones et bilingues transpose l'art. 62 de la Constitution fédérale relatif à l'harmonisation scolaire. En automne 2014, le projet a été validé par la D-EDK. Désormais, chaque canton doit incorporer ce « Lehrplan 21 » en fonction de son propre droit. Il existe donc un « projet-pilote (Vorlage) » ainsi que les versions cantonales, que l'on retrouve sur Internet. A première vue, la lecture du texte n'est guère facile et l'on se prend à mieux comprendre une critique adressée dans une motion bernoise : « Le Lehrplan 21 est un pavé de 557 pages de charabia théorique »³⁶.

Dans la version écrite du « Lehrplan 21 », on trouve – si l'on ose dire – une ébauche d'éducation à la souveraineté dans les thèmes transversaux («*Fächerübergreifende Themen*») (trad.):

Au nombre des thèmes transversaux, on trouve l'orientation professionnelle, ICT [Information and Communication Technology] et médias, ainsi que les thèmes transversaux regroupés sous le fil conducteur du développement durable : politique, démocratie et droits de l'homme ; environnement naturel et ressources ; genre et égalité ; santé ; développement et paix globaux ; identités culturelles et compréhension interculturelle ; économie et consommation.

Les renvois transversaux aux thèmes transversaux sous l'idée générale du développement durable montrent quels contenus du Plan d'études sont particulièrement appropriés pour un enseignement placé sous l'égide du développement durable. (trad., p. 6).

³⁴ Cf. PER, Commentaires généraux du domaine Sciences humaines et sociales

³⁵ [Cliquer ici pour accéder au texte.](#)

³⁶ Motion : Lehrplan 21, un concentré de bureaucratie inutilisable ; du 23.12.2013; motion 007-2014.

Comme l'ont relevé de nombreuses critiques³⁷, l'éducation à la citoyenneté a complètement disparu des programmes pour se diluer sous forme transversale dans le domaine « Espaces, temps, sociétés », dans les branches histoire et géographie, le tout étant prioritairement rattaché à l'histoire. « C'est un tort, tant il est vrai que l'histoire est incapable d'enseigner ce qui fait la véritable spécificité de l'instruction civique, à savoir le traitement systématique des fonctionnalités afférentes aux divers processus politiques, les caractéristiques des acteurs politiques et les spécificités des sujets politiques. C'est uniquement de cette manière qu'il serait possible d'atteindre à une véritable compréhension de l'activité politique³⁸. » (cit. trad.).

Mais la manière dont est traitée cette branche n'est pas la seule à susciter la réprobation. Comme pour le PER, la critique est faite (parmi bien d'autres qui sont regroupées sur Internet³⁹) au « Lehrplan 21 » qu'il a supprimé la branche « histoire » de l'école obligatoire. Les concepteurs s'en défendent pourtant :

Aujourd'hui dans la table des matières des plus grands programmes d'études de l'école obligatoire en Suisse, on chercherait en vain la matière « histoire ». Traditionnellement, l'histoire fait partie du domaine qui est baptisé 'Realien' à ZH, 'Espaces et temps' à SG ou 'Nature, Homme et Monde commun' à BE. Seule une partie des cantons a introduit au secondaire I une véritable branche 'Histoire'. Malgré tout, on trouve dans tous les plans d'étude les contenus historiques que l'école doit offrir. Dans le 'Lehrplan21', les contenus historiques sont proposés dans la branche 'Espaces, Temps, société [RZG en allemand]' et sont caractérisés par le concept 'histoire'. Les cantons fixent dans le cadre de leur horaire si l'histoire est enseignée comme une partie de 'RZG' ou comme une matière propre. (cit. trad.).

Le « Lehrplan 21 » est donc contesté sur le manque de visibilité donné à l'instruction civique. Une interpellation a même été déposée au parlement fédéral : « Le 'Lehrplan 21' accorde-t-il une place suffisante à l'éducation à la citoyenneté? »⁴⁰. La députée s'interroge : « Il est donc particulièrement surprenant, dans un tel contexte, que le nouveau plan d'études élaboré par la conférence suisse allemande des directeurs de l'instruction publique ('Lehrplan 21') ne prévoie pas explicitement la discipline 'Education à la citoyenneté' au niveau secondaire I. Il est en effet prévu que ces questions soient abordées dans le cadre de la discipline 'Räume, Zeiten, Gesellschaften'. »

3. Les autorités cantonales dans ce changement de paradigme

Au fil des réponses qu'elles apportent aux innombrables interventions parlementaires, les autorités cantonales ne cessent de proclamer l'importance de l'éducation civique pour la vie démocratique dans notre société. Et pourtant elles ont fait preuve d'un certain laxisme. Ainsi « occupée par les besoins du projet HarmoS lors de la décennie précédente, la CDIP n'a acquis la conviction qu'il était

³⁷ Qu'on retrouve dans des dizaines de motions opposées au « Lehrplan21 ».

³⁸ Neue Zürcher Zeitung – 15.09.2014 : Lehrplan 21 – Ungenügende Note für die politische Bildung; [cliquer ici pour accéder au texte.](#)

³⁹ [Cliquer ici pour accéder au texte.](#)

⁴⁰ 14.4264 – Interpellation : Le « Lehrplan 21 » accorde-t-il une place suffisante à l'éducation à la citoyenneté?, Déposé par Masshardt Nadine le 12.12.2014 ; Réponse du Conseil fédéral du 11.02.2015 ; la réponse du Conseil fédéral n'apporte *a priori* aucune information pertinente ; [cliquer ici pour accéder au texte.](#)

indispensable d'introduire l'éducation à la citoyenneté (EC) ('Politische Bildung') dans un futur plan d'études que lors des toutes dernières années.⁴¹ »

Par la suite, ces mêmes autorités se sont empressées de suivre le changement de paradigme, sans s'interroger sur la différence qui peut exister entre « expérience ressentie » et véritables connaissances. A titre d'exemple, la brochure « *Politische Bildung – Zusammenzug aus dem Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich* » débute par cette formule emblématique: « *Politische Bildung ist nicht auf den Unterricht in einem bestimmten Fach beschränkt, sondern ein fächerübergreifender Unterrichtsgegenstand* ». Un peu plus loin⁴², elle traduit de manière explicite le changement de paradigme (cit. trad.):

L'éducation politique (« Politische Bildung ») s'adresse aux apprenants (« Lernenden ») de l'école primaire et secondaire. Elle comprend plus que des connaissances, elle se base sur un plus large concept de politique et de démocratie que l'instruction civique traditionnelle.

VI. Les conséquences potentielles

En y réfléchissant de plus près, on ne peut s'empêcher de porter un regard sceptique, voire critique, sur une telle manière de faire qui tend à « mettre la charrue avant les bœufs ». Cette pédagogie pourrait bien commettre trois erreurs qui – inconsciemment ou pas – suscitent les critiques de celles et ceux qui s'opposent à l'enseignement actuel de l'éducation à la citoyenneté, quand elles ne les justifient pas :

- Elle privilégie le « ressenti » au détriment de connaissances jugées trop arides. C'est un point délicat, car dès que la politique quitte le terrain d'un savoir neutre et académique, elle peut devenir passion et émotion. On peut se demander s'il est sage de confronter des jeunes à des sortes de campagnes électorales, et si les enseignants ont envie de se lancer sur un terrain si délicat. Par ailleurs, la question se pose de savoir si, par exemple, la simple organisation d'un vote en classe pour savoir quelle sera la destination de la prochaine promenade d'école représente vraiment une introduction sérieuse (et surtout suffisante) à la démocratie.
- Elle entend familiariser à des concepts de citoyenneté fort complexes des élèves qui manquent des bases leur permettant de comprendre ce qui se passe. Parler des élections au Conseil national si les élèves ne connaissent pas ou pas bien la différence qui existe entre un législatif, un exécutif et un système judiciaire n'est pas conséquent. Il serait plus sage de leur donner des bases solides sur lesquelles ils pourront édifier – plus tard – leur propre « *Weltanschauung* »⁴³.
- Elle méconnaît le manque d'intérêt des jeunes pour ce type d'enseignement. Aussi longtemps qu'un jeune n'est pas pleinement intégré dans la vie citoyenne (par un travail, des impôts, une voiture, le droit de vote, voire le service militaire etc.), toutes ces questions « citoyennes » man-

⁴¹ Béatrice Ziegler / Claudia Schneider, Education à la citoyenneté et éducation au développement durable dans le « LP 21 », in Revue des HEP, 2011 N° 13, pp. 97–115.

⁴² 6.5 Politische Bildung (Seite 1).

⁴³ En parcourant par exemple la plate-forme interactive d'instruction civique CiviCampus, qui explique le fonctionnement de l'État et de ses organes, on se rend compte qu'une question comme la répartition des sièges selon les systèmes majoritaires ou proportionnels, avec les majorités relatives et absolues, est d'une redoutable complexité et nécessiterait à elle seule plusieurs heures de cours : [cliquer ici pour accéder au texte](#).

quent d'intérêt car elles semblent trop abstraites. Alors plutôt que de vouloir à tout prix intéresser les élèves à des domaines qui ne les intéresseront que s'ils sont « émotionnalisés » (mais cette dimension émotionnelle de la politique n'est-elle pas précisément l'élément délicat, voire dangereux, pour de jeunes esprits ?), il faudrait mieux le faire précéder d'un enseignement basique, fût-il ennuyeux, mais au moins une fois que les jeunes devenus adultes commenceront à s'intéresser aux questions civiques et politiques ils comprendront l'univers dans lequel celles-ci s'inscrivent. L'enseignement de base est souvent un peu aride, il appartient aux professeurs de le rendre plus attrayant. Mais on n'enseigne pas l'arithmétique *a priori* pour faire des élèves des mathématiciens, ni l'orthographe pour en faire des écrivains.

Cette concession à l'émotion est entérinée p. ex. par le Conseil d'Etat fribourgeois (FR), qui parle beaucoup de « socialisation au contexte scolaire » notamment avec l'instauration des conseils de classe⁴⁴. Dans un autre contexte, le gouvernement cantonal fait l'éloge de la vision transversale prônée par le PER : « Il convient de noter que l'éducation à la citoyenneté ne s'entend pas qu'en termes de savoirs politiques et institutionnels, mais se conçoit de manière élargie ». La page 2 de la réponse est entièrement consacrée à cette apologie : « L'école devient un lieu d'apprentissages et d'expérimentations de la vie en société ». L'exécutif ajoute (p. 11) : « En Suisse, comme dans la plupart des pays européens, l'évolution avance en direction d'une citoyenneté participative à l'école. Dans cette perspective, l'école devient un champ d'apprentissage et d'expérimentations de la vie en société ». Le gouvernement conclut en recommandant aux établissements du secondaire I et II d'organiser de manière plus systématique et pour tous les élèves des événements spécifiques lors des votations, au risque de plonger les élèves dans les émotions des campagnes électorales, et donc dans la perplexité plutôt que dans la connaissance.

VII. Le lien entre éducation civique et démocratie

En Suisse, on ne saurait assez souligner l'importance de la connaissance de l'instruction civique (entendue comme un instantané de l'organisation de l'Etat telle qu'elle est en place), tant il est vrai que les concepts de « démocratie » et de « fédéralisme » sont bien plus que de simples maximes d'organisation de l'Etat (autrement dit une sorte de mode d'emploi de l'organisation communautaire). Pour que ces concepts si importants remplissent vraiment leur rôle, ils doivent aussi être ancrés dans les mentalités de la société civile au quotidien.

1. Comparaison internationale

Pour rester dans les comparaisons internationales peu flatteuses pour la Suisse, l'Université de Zurich a publié une étude comparative consacrée à la démocratie et baptisée « Demokratiebarometer »⁴⁵. Dans son édition 2011, la Suisse (patrie de la démocratie directe et pays qui se voit volontiers comme le plus démocratique du monde) a été classée à la 14^{ème} place seulement. L'Allemagne devance la Suisse au 11^{ème} rang, tandis que la médaille d'or revient au Danemark.

⁴⁴ Réponse au postulat Parisima Vez ; [cliquer ici pour accéder au texte](#).

⁴⁵ [Cliquer ici pour accéder au texte](#).

Le prof. Marc Bühlmann, co-auteur de l'étude, a énuméré plusieurs éléments expliquant la place relativement mauvaise de la Suisse⁴⁶. L'un d'eux tient au fait que le taux de participation dans notre pays est non seulement très bas, mais en plus terriblement « inégalitaire », car ce sont essentiellement les hommes aisés, âgés et bien formés qui vont voter, privant une large partie de la population de sa représentativité. Pour le prof. Bühlmann, cet état de fait ne tient pas à la fréquence des votations en Suisse (ce que l'on appelle « *Wahlmüdigkeit* » en Suisse alémanique), mais au désintérêt des Suisses pour les processus politiques et au fait qu'ils se considèrent comme incompetents pour décider, *et cela en raison d'une carence en instruction civique*. A ses yeux, si l'on veut une démocratie directe, alors il convient d'investir plus dans l'éducation civique afin de permettre aux citoyens de se sentir compétents ; il déplore qu'il n'existe dans notre pays aucune branche scolaire « instruction politique » digne de ce nom, mais uniquement une « instruction civique » très superficielle.

2. L'importance de l'instruction civique dépasse le cadre scolaire

Le même constat est fait sur un blog très suivi suggérant d'introduire l'enseignement de l'instruction civique dès la 3^{ème} année⁴⁷. Le blogueur déplore que les citoyens suisses dans leur grande majorité n'aient jamais lu la Constitution et qu'à ce titre ils ignorent aussi bien leurs devoirs de citoyens que l'histoire de la Suisse, équilibre fragile entre liberté et sécurité. De la sorte, tout un chacun considère ses propres désirs comme l'aune à laquelle doit se mesurer la démocratie, ce qui est évidemment faux, voire dangereux. Pour le blogueur, cette ignorance est due notamment à l'*insuffisance crasse de l'instruction civique*, un phénomène qui ne date pas d'aujourd'hui mais frappait également les anciens écoliers, dont faisait partie le blogueur. A ses yeux : « Si nous instaurons l'instruction civique aujourd'hui encore, alors peut-être dans quinze ans nous aurons des citoyens qui ont une idée de leur pays ».

On ne saurait mieux rappeler que l'instruction civique est plus qu'une simple branche scolaire : c'est la base conceptuelle sur laquelle doit s'édifier la Suisse avec – notamment – sa démocratie directe et son fédéralisme.

VIII. Conclusion générale: deux grands fossés

Au terme de cette étude, il apparaît que l'enseignement de l'instruction civique en Suisse est d'une complexité redoutable et d'une inefficacité patente. Nombreux sont les politiciens et les citoyens à s'en émouvoir et à réclamer une amélioration de la situation. Hélas pour eux, il existe un grand fossé entre les attentes des citoyens et la réalité politico-pédagogique.

Ce fossé a été creusé par un changement sémantique qui est devenu un changement de paradigme. L'ancienne et quelque peu austère « instruction civique » est devenue depuis une vingtaine d'années « éducation à la citoyenneté ». Elle n'est plus une branche autonome mais son enseignement est réparti dans toutes sortes de domaines annexes dans lesquels il est difficile de se retrouver. Cette manière de diluer l'instruction civique en une matière transversale correspond également à la théorie

⁴⁶ Darum ist die Schweizer Demokratie nur Mittelmass (Tages-Anzeiger vom 27.01.2011); [cliquer ici pour accéder au texte](#).

⁴⁷ Staatskunde ab der 3. Klasse ! Réda El Arbi am Montag den 29. Februar 2016 (Tages-Anzeiger Stadt-Blog ; [cliquer ici pour accéder au texte](#)).

pédagogique dite socio-constructiviste. Seuls des enseignants à la motivation sans faille et aux compétences étendues seraient capables de cet exploit : faire émerger un savoir politique solide d'un fatras de domaines abordés incidemment et d'expériences pseudo-politiques vécues.

Plus cet enseignement est censé préparer les jeunes à la vie politique et moins il en a les moyens. Il n'est donc pas étonnant que les jeunes connaissent si mal les institutions et s'y intéressent si peu : il leur manque les bases nécessaires pour leur permettre de comprendre le fonctionnement des systèmes politiques et peut-être les inciter à s'y intéresser.

Au surplus, une telle manière de faire présente un danger : celui de transformer l'élève en acteur du débat politique, et donc de remplacer la rationalité scientifique par l'émotion militante. Cela ne signifie pas que l'idée (louable) de former des citoyens apte à réfléchir, et à le faire en termes politiques, doit être jetée aux orties. Bien au contraire. Mais cela signifie que pour être efficace une telle démarche doit pouvoir se baser sur des connaissances préalables solides. Instruction civique et éducation à la citoyenneté doivent être les deux jambes d'un bon citoyen, faute de quoi la démocratie suisse sera de plus en plus bancal.

Il n'est donc pas surprenant que de nombreux citoyens s'étonnent de cet état de fait et souhaitent le réformer. N'est-ce pas déjà trop tard ? On peut à bon droit se poser la question, car la nouvelle philosophie « 100% transversale » semble intégrée à la fois dans les plans d'étude et dans le discours des politiciens et autres fonctionnaires en charge de l'instruction publique. Revenir en arrière paraît impossible.

Mais il existe un second grand fossé, plus inattendu, celui qui sépare les aspirations antagonistes des adeptes d'un renforcement de l'instruction civique. On trouve d'un côté les tenants d'un enseignement théorique de base solide à l'école⁴⁸, et de l'autre ceux qui veulent transformer les jeunes en politiciens ou en groupies des politiciens⁴⁹. Quand on essaie de le décrypter, le message concernant les buts à atteindre en renforçant l'éducation civique à l'école apparaît quelque peu brouillé, car toutes sortes d'intérêts divergents voire contradictoires postulent une telle amélioration.

« Qui trop embrasse mal étreint » ; à force de vouloir tout faire pour former de parfaits citoyens, l'éducation à la citoyenneté ne fait plus grand-chose. Il faudrait commencer par revenir à une modeste dimension scientifique et neutre de l'instruction civique, mais dans le maelström engendré par le changement de paradigme que nous avons mis en lumière, et qui a été intégré dans les deux plans d'étude des cantons alémaniques et francophones, il ne faut pas y songer. Cette éventualité est d'autant plus désespérante qu'il conviendrait de renforcer les deux concepts d'instruction civique et d'éducation à la citoyenneté, alors que la tendance actuelle consiste à ne garder que le second tout en l'appauvrissant.

⁴⁸ Réponse à l'interpellation Susanne Oberholzer ; [cliquer ici pour accéder à l'ensemble du processus parlementaire](#).

⁴⁹ Cf. la réponse au sondage oral effectué à ce sujet dans le canton de TG notant que l'intérêt des élèves s'accroissait quand il était question de Christoph Blocher (documentation écrite fournie par le canton).